

# EURÓPAI UNIÓS PROJEKTEK PÉNZÜGYI ZÁRÁSA ÉS ELLENŐRZÉSE

**SZABÓ FERENC PhD-hallgató**  
Szent István Egyetem, Gödöllő

## Előzmények

A Szeged Regionális Hulladékgazdálkodási Programja elnevezésű ISPA/Kohéziós Alap projekt alapcélkitűzése a Dél-alföldi régióban meglévő hulladékgazdálkodási problémák megoldása volt. A projekt által érintett terület Szeged – a Dél-alföldi régió és egyben Csongrád megye központja – és annak 25 kilométeres átmérőjű vonzáskörzete, ahol 33 település helyezkedik el. Szegeden 175 000 ember él, a régió lakossága 258 677 fő.

A célkitűzések megvalósítása érdekében Szeged Önkormányzata vezetésével, a térség környező önkormányzatai (összesen 33 település) a Környezetvédelmi Minisztérium közreműködésével 2000/HU/16/P/PE/005 számon ISPA támogatásért folyamodtak az Európai Bizottság felé. A benyújtott program teljesen összhangban állt az akkori Nemzeti Környezetvédelmi Programmal, a hulladékokról szóló 75/442(95/07) EEC irányelvvel, és szorosan kapcsolódott a hulladékgazdálkodással kapcsolatos regionális célkitűzések megvalósításához.

Az Európai Bizottság 2000. december 22-i határozatában úgy döntött, hogy a projekt-dokumentációban szereplő tevékenységek bevezetését támogatja a Pénzügyi Megállapodásban (Financing Memorandum: FM) meghatározottak szerint. A Magyar Köztársaság részéről a Pénzügyi Megállapodást aláírására 2001. március 14-én került sor (ISPA projektszám: 2000/HU/16/P/PE/005).

Az előkészítő munkákat követően – az érvényben lévő előírásoknak megfelelően – a vállalkozók kiválasztására, majd a projektelemek megvalósítására került sor a Pénzügyi Megállapodásban meghatározott 2009. június 30-i befejezési időpontig. Ezt követően került sor a projektzárás eseményeire és az ezzel kapcsolatos dokumentumok elkészítésére valamint az utóellenőrzésekre.

## 2. A projektzárás

A projekt kivitelezési munkái 2008-ban befejeződtek, ezt követően kezdődött meg a projekt pénzügyi zárása és a történtek a szükséges ellenőrzések.

A projektzárással kapcsolatos feladatok

- Pénzügyi elszámolások (pénzügyi zárás),
- Zárójelentés elkészítése (Legfontosabb záró dokumentum),
- Ellenőrzések az irányító hatóság (NFÜ) részéről,
- KEHI utóellenőrzése (2. legfontosabb dokumentum),
- EU Bizottság utóellenőrzése (5 éven belül lehetséges).

## 2.1. A projekt zárójelentése (2009. június 30.)

A projekt zárójelentését a FM által meghatározott befejezési határidőre kell elkészíteni, ez általában több hónapot és rendkívül körültekintő munkát igénylő, komoly feladat. A zárójelentésnek ki kell terjednie a projekt előkészítés és megvalósítás minden területére, tartalmaznia kell minden releváns adatot és információt, amely a projekt végrehajtásának szabályszerűségét bizonyítja. A több mint 100 oldalas dokumentum az alábbi részterületekkel foglalkozik részletesen és tételesen:

- A projekt legfontosabb alapadatai,
- Szerződések és módosítások,
- A közbeszerzési eljárás részletes leírása,
- A pénzügyi elszámolások elemzése (többletköltségek),
- A projekttel kapcsolatos ellenőrzések részletes leírása,
- Megállapítások és következtetések,
- Javaslat szabálytalansági eljárás megindítására (nem volt),
- A mérnöki szervezet változtatási utasításai,
- A projekt kommunikáció lépései tételesen.

## 2.2. Pénzügyi lebonyolítás

### 2.2.1. Projektköltségek alakulása finanszírozhatóság alapján

A Pénzügyi Megállapodásban (FM) tervezésre került 3 199 482 EUR (134 EUR tervezési díj, és 3 199 482 EUR ÁFA) nem elszámolható költség, amely költségek nem kerültek elszámolásra.

1. táblázat. A projektköltségek

Tételek	Eredeti FM szerint elszámolható költség (€)	Szerződéses összeg (€)	Kifizetett elszámolható költség (€)	ÁFA
Építés	9 570 000	16 886 048	16 885 059,30	1 863 142,06
Mérnök	195 000	196 722	189 436,00	15 364,31
Nyilvánosság tájékoztatása	208 000	173 000	173 000,00	13 454,79
Beszerzés	2 824 000	4 594 000	4 594 000,00	1 148 500,03
<b>Összesen:</b>	12 797 930	21 849 770	21 841 495,30	3 040 461,19

Forrás: ISPA zárójelentés

### 2.2.2. Többletköltségek alakulása szerződésenként

A többletköltségek alakulásának vizsgálata során – amikor összevetésre kerül a FM-ben meghatározott költségábra a valós költségekkel – az alábbi tényezőket kell figyelembe venni:

- Az FM-ben szerepeltetett költségek még tartalmazzák a 31 településen lévő felhagyott hulladéklerakók rekultivációjának a költségeit.
- Tekintettel a bemutatott adottságokra, a többletköltség alakulásának bemutatása csak a projekt összességére vizsgálható.



- A projektben jelentős – 9 051 840 € – költségűtlépés jött létre, mely az alábbi okokra vezethető vissza:
  - A Pénzügyi megállapodás alapját képező Feasibility Study (FS) készítésekor (1999) a teljes projektre meghatározott összeg, valamint az egyes szerződések nyertes ajánlati árainak kialakításakor kalkulált piaci árak összegének az időpontok között eltelt időtartamból adódó árnövekedés;
  - Az eredeti, és az időközben megjelent, a lerakó műszaki lezárását befolyásoló jogszabály (22/2001. (X. 10) KöM rendelet) miatti rétegrend árkülönbözet;
  - A FS béli költségbecslés pontatlansága olyan mértékben, amilyen mértékben az előbbi két tényező hatása nem teszi ki az FS szerinti költség és a szerződések áraiból a FS készítésének időszakára visszaszámolt árak összege közötti különbséget.
- Projekt szinten az FM szerinti – költségvetésen túli költségek az EU-forrásokat nem terheltek, azok 89%–11% arányban a Költségvetés és Kedvezményezett között oszlottak meg.
- Figyelembe kell azonban venni, hogy az FM-ben eredetileg a projekt részeként tervezett rekultivációs projekteleme várhatóan a KEOP program keretében – további EU-források igénybevitelével fog megvalósulni.

### 3. Következtetések

A projekt során felmerült fontosabb események és következtetések, melyek tanulságosak, és más projektek esetében is hasznosíthatóak.

1. Mérnök szerződését a projekt során négyszer kellett hosszabbítani (az eredeti szerződéses időtartam 24 hónapról 73 hónapra módosult).

*Következtetés:* Alapvető fontosságú, hogy a projektet kísérő Mérnök tevékenység kísérje végig a beruházási ciklust a kezdetektől egészen a projekt zárásáig. Ennek érdekében célszerű a Mérnök szerződésben a megvalósítás időtartamát rugalmasan meghatározni, és lehetőség szerint összehangolni az építési tevékenységekkel.

2. A PR szerződés lejárt a projekt befejezése előtt, így a kampány befejezését a kedvezményezettnek saját erőből kellett vállalnia.

*Következtetés:* Alapvető fontosságú, hogy a projektet kísérő PR-tevékenység kísérje végig a beruházási ciklust a kezdetektől egészen a projekt zárásáig. Ennek érdekében célszerű a PR szerződésben a megvalósítás időtartamát rugalmasan meghatározni, és lehetőség szerint összehangolni az építési tevékenységekkel.

3. Az építési tender – mely eredetileg egyben került meghirdetésre – megbontásra került a műszaki tartalom tekintetében. A megbontás a korábban egységesen kezelt műszaki tevékenységek megvalósításakor azonban komoly anomáliákat eredményezett. A problémákat csak a műszaki tartalom – változtatási utasítással történő – módosításával lehetett megoldani, melynek nyilvánvalóan adminisztratív, költség, és idővonzata volt.

*Következtetés:* A közbeszerzési (tendereztetési) eljárásoknál célszerű a műszakilag összetartozó tevékenységeket egyben meghirdetni. Az egymásra épülő, egymáshoz logikailag kapcsolódó munkafolyamatokat kiemelt figyelemmel kell kezelni, tervezésükkor mind a műszaki tartalmat, mind pedig a megvalósulási ütemtervet figyelembe kell venni.

4. A hulladéklerakók és hulladékudvarok tulajdonviszonyainak rendezése lassú, nehézkes folyamat volt. A folyamat időben rendkívül elhúzódott, a kapcsolódó munkák nem voltak időben tervezhetők.

*Következtetés:* A hasonló esetek elkerülése érdekében legtökéletesebb megoldás, ha szerződéskötés előfeltételeként már szerepel a rendezett tulajdon igazolására vonatkozó előírás.

5. A projekthez kapcsolódó dokumentumok rendezése a projekt zárásakor sok nehézséget okozott. Ennek oka az volt, hogy a projekt megvalósításában résztvevő szereplők között a dokumentumkezelésnek, archiválásnak nem volt kialakított rendszerre.

*Következtetés:* A dokumentumkezeléssel kapcsolatos nehézségek megelőzése érdekében a projekt kezdetekor – a Közreműködő szervezettel egyeztetve – a dokumentumkezelésre vonatkozó eljárásrend kidolgozása szükséges, melynek betartatásáról a kedvezményezettnek gondoskodni kell.

6. A projekt keretében megvalósuló hulladékudvarok és gyűjtőszigetek helyszíneinek tulajdonviszonyait a projekt időtartama alatt kellett rendezni (az érintett területek a Pályázó tulajdonába kerültek). Ez a folyamat rendkívül lassú volt, a különböző helyszínekre vonatkozó ügyintézés időben nem lehetett összehangolni, mely rendkívül megnehezítette a gördülékeny, és gyors megvalósítást.

*Következtetés:* A kétfordulós pályáztatási rendszer bevezetése a hasonlóan nagy volumenű projektek esetén megoldást jelenthet a hasonló nehézségek elkerülésére, hiszen a két forduló között van lehetőség a tulajdonviszonyok rendezésére, így a konkrét projektidőszakot nem terheli az ezzel járó adminisztratív folyamat.

7. A projektben jelentős költségátültetés jött létre, mely az alábbi okokra vezethető vissza:

- A Pénzügyi megállapodás alapját képező Feasibility Study (FS) készítésekor (1999) a teljes projektre meghatározott összeg, valamint az egyes szerződések nyertes ajánlati árának kialakításakor kalkulált piaci árak összegének az időpontok között eltelt időtartamból adódó árnövekedés;
- Az eredeti, és az időközben megjelent, a lerakó műszaki lezárását befolyásoló jogszabály (22/2001.(X.10) KöM rendelet) miatti rétegrend árkülönbözet;
- A FS béli költségbecslés pontatlansága olyan mértékben, amilyen mértékben az előbbi két tényező hatása nem teszi ki az FS szerinti költség és a szerződések áraiból a FS készítésének időszakára visszaszámolt árak összege közötti különbséget.

*Következtetés:* A pénzügyi Megállapodásban megállapított, és a megvalósításra vonatkozó szerződések elvégzésére vonatkozó kezdési és befejezési határidők azonoságát biztosítani kell;

A jogszabályi változásból adódó költségnövekedés esetén a többletköltség finanszírozását központi, vagy EU-s forrásból lenne célszerű megoldani;

A költségbecslés és FS készítésekor az alkalmazott adatokat körültekintően kell megválasztani.

8. A projekt előkészítésének időszakában még nem volt kötelező az Egysége Környezethasználati Engedély (IPPC) megszerzése. Az engedélyeztetési folyamat a megvalósítási folyamatot jelentősen késleltette.

*Következtetés:* A FM-ben célszerű ráterheléssel megállapítani a projekt befejezésének határidejét, úgy hogy abba beleérjen egy esetleges jogszabályváltozáshoz történő alkalmazkodás időtartama is.



#### 4. A projekt ellenőrzése

Az EU támogatású projektek ellenőrzése sokrétű és bonyolult eljárás, melynek módját elsősorban az uniós előírások és az ezek alapján megszületett hazai szabályozás határozza meg. Az EU támogatású hazai infrastruktúra fejlesztési projektek az Európai Bizottság Regionális Politikai Főigazgatóságához tartoznak, a főigazgatóság tehát a legfelsőbb ellenőrző szerv, amely fenntartja a jogot magának arra, hogy a projekt kezdetétől, a befejezést követő 5 éven belül bármikor ellenőrizzen. Az évenkénti rendszeres ellenőrzés inkább általános jellegű és legtöbbször csak az irányító és közreműködő hatóságnál fellelhető dokumentumokra terjed ki. Egyes projektek konkrét ellenőrzésére – a Regionális Politikai Főigazgatóság részéről – csak ritkán kerül sor, legtöbbször akkor, ha valamely más ellenőrző hatóság szabálytalansági eljárást kezdeményez.

A projektek lebonyolításáért nemzeti szinten a nemzeti kormányok által felállított és kijelölt irányító hatóság felel, a szakmai irányítás és segítségnyújtás az ugyancsak a kormány által kijelölt közreműködő szervezet feladata. Ezek mindegyike jól meghatározott és körülhatárolt ellenőrzési feladatokat is köteles ellátni. A projekt lebonyolításért a Mérnöki szervezet és a PIU (Projekt Management Unit) és végső soron a kedvezményezett (aki a támogatást kapja) felel. Az ellenőrző szervezetek elsősorban az ő munkájukat ellenőrzik, de a hierarchiában magasabb szinten lévők az alattuk lévő szervezetek mindegyikét ellenőrzik.

Az ellenőrzések célja az esetleges szabálytalanságok feltárása. Általában kisebb, inkább csak formai hibákat tárnak fel ezek az ellenőrzések, mely hibák a projekt egyes részeinek megvalósítását érdemben nem befolyásolják és többségében korrigálhatók. Éppen a rendszeres ellenőrzések miatt nem túl gyakran fordul elő olyan súlyos tartalmi hiba, amely szabálytalansági eljárás megindítását teszi szükségessé. A szabálytalansági eljárás során azt vizsgálják, hogy a kedvezményezett jogosan jutott-e a támogatás összegéhez, illetve az eredeti céloknak megfelelően, szabályosan használta-e fel. Ha bebizonyosodik, hogy nem volt jogosult, vagy nem a megjelölt célra használta fel a támogatást, akkor a támogatás teljes összegét, vagy szerencsésebb esetben annak arányos részét haladéktalanul vissza kell fizetni.

A projekt befejezését követően a projekt zárójelentésének elkészítése során kerül sor a közreműködő szervezet (KvVM FI) részéről a projekt mindenre kiterjedő, átfogó ellenőrzésére, melyet az irányító hatóság (NFÜ) is ellenőriz és jóváhagy. Ezt követően kerül sor a legfontosabb vizsgálatra és ellenőrzésre a Kormányzati Ellenőrzési Hivatal részéről. Amennyiben ez az ellenőrzés sem tár fel súlyos hibákat és a KEHI sem kezdeményez szabálytalansági eljárást, akkor már valószínűsíthető, hogy az EB Regionális Politikai Főigazgatóság ellenőrzés nélkül hagyja jóvá a projekt befejezését. Persze bármilyen új körülmény merül fel ilyen ellenőrzésre még a projekt befejezését követő 5 éven belül sor kerülhet.

A szegedi hulladékgazdálkodási projekt esetében egyetlen egy alkalommal sem merült fel olyan súlyos hiba, amelynek következménye szabálytalansági eljárás megindítása lehetett volna.

#### Összefoglalás

A Szeged regionális Hulladékgazdálkodási Programja elnevezésű ISPA/Kohéziós Alap projekt befejezése alkalmat ad néhány általános jellegű és átfogó megállapítás rögzítésére. Különösen a projekt jelentős elhúzóda és az ezzel szoros összefüggésben lévő jelentős költségnövekedés okainak vizsgálata lehet fontos a jövőben kezdeményezett fejlesztési programok hatékonyabb megvalósítása érdekében.

Fontosabb megállapítások:

1. A tervezett megvalósítási idő a kétszeresére nőtt (2004 12. 31. helyett 2008/2009).

Okok:

- Változó szabályok és feltételek (2004 előtt), a túlszabályozottság, az előkészítés hiányosságai;
- A közbeszerzési eljárás elhúzódása;
- A kivitelezők hozzáállása, szakmai alkalmatlansága, felelőtlensége és a rossz munkaszervezés (alulkalkulált, alacsony versenyárak).

2. Jelentős költség-túllépés jelentkezett a megvalósítás során.

Okok:

- Környezetvédelmi jogszabályok jelentős szigorítása (lerakó telepi szigetelési rétegrend változása);
- A projekt elhúzódása miatt jelentkező kedvezőtlen makrogazdasági változások, áremelkedések, infláció, € árfolyam változása. (A költségszámítások 1999-es árfolyamon készültek, a megvalósítás 2003-ban kezdődött.)
- Tervezési hibák.

3. A projekt sokrétűsége és bonyolultsága és a változó feltételek ellenére szabálytalanul a eljárás nélkül sikerült lezárni a megvalósítás időszakát.

A kutatási eredmények egyértelműen alátámasztják, hogy az EU támogatású projektek végrehajtása (a projektzárással kapcsolatos feladatok is) rendkívül bonyolult, túladminisztrált és lassú, költséges és nehézkes. Bár hazánk EU csatlakozása után lényegesen egyszerűsödött a szabályozás, (áttérhettünk az angolról a magyar nyelvre) még mindig szükségtelenül nagy a kedvezményezetteket nehezítő adminisztrációs teher. Bár a 2000-ben megfogalmazott Lisszaboni Stratégia egyik legfontosabb célkitűzése volt a versenyképességet rontó, költséges bürokratikus szabályozás egyszerűsítése, az elmúlt 10 évben mélyreható változásokat nem sikerült elérni ezen a téren.

## **Felhasznált irodalom**

Szegedi Regionális Hulladékgazdálkodási Program (2000/HU/16/P/PE/005) zárójelentés, Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium Fejlesztési Igazgatóság, Budapest, 2009.

Kormányzati Ellenőrzési Hivatal (KEHI) ellenőrzési jegyzőkönyv, Budapest, 2009. december.

Egyéb dokumentumok (ellenőrzési jegyzőkönyvek kimutatások és jelentések) 2000–2009.